

Verder op weg naar een hernieuwd nationaliteitsrecht

Citation for published version (APA):

de Groot, G-R. (1999). Verder op weg naar een hernieuwd nationaliteitsrecht: bespreking wijzigingsnota Rijkswet Nederlanderschap. *Migrantenrecht*, 99(1), 13-22.

Document status and date:

Published: 01/01/1999

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

BESPREKING
WIJZIGINGSNOTA
RIJKSWET
NEDERLANDERSCHAP

Verder op weg naar een hernieuwd nationaliteitsrecht

PROF. MR GERARD-RENÉ DE
GROOT

Gerard-René de Groot is hoogleraar
rechtsvergelijking en internationaal
privaatrecht Universiteit Maastricht.

1 Inleiding

Op 13 november 1998 ontving de Tweede Kamer een dertig pagina's tellende Nota naar aanleiding van het verslag op wetsontwerp 25891 (R 1609) (Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot de verkrijging, de verlening en het verlies van het Nederlanderschap). Over dat op 14 februari 1998 ingediende wetsontwerp werd bericht in *Migrantenrecht* 1998, p. 106-116.¹ In dit opstel zullen de hoofdpunten van de Nota kritisch worden besproken. De daarin voorgestelde wijzigingen zullen per artikel worden besproken. Overigens zal niet op alle punten uitvoerig kunnen worden ingegaan. Enerzijds laat de voor deze bijdrage ter beschikking staande ruimte zulks niet toe, anderzijds zouden ook te vele eerder in de kolommen van dit blad ingenomen standpunten moeten worden herhaald.

2 De verhouding tot het Europees Nationaliteitsverdrag

Vanuit de Kamer was de vraag opgeworpen, of het niet verstandig zou zijn om de behandeling van de goedkeuring van het op 6 november 1997 tot stand gekomen Europees Nationaliteitsverdrag aan de definitieve bespreking van het voorliggende wetsvoorstel vooraf te laten gaan (Trb. 1998, 10)². Het zou immers minder zinvol kunnen zijn om thans de Rijkswet op het Nederlanderschap te wijzigen en later in verband met de goedkeuring van het Europees Nationaliteitsverdrag opnieuw wijzigingen te moeten aanbren- gen. De Staatssecretaris beantwoordt de opgeworpen vraag ontkennend. Gewezen wordt daarbij met name op het feit, dat per 1 januari 1995 een redelijk groot aantal in het buitenland woonachtige personen de Nederlandse nationaliteit hebben verloren door de werking van artikel 15 sub c Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna af te korten als: *RwNed*) in combinatie met de overgangsbepaling van artikel 26 *RwNed*, maar dat deze nationaliteit door de werking van de in artikel V van het aanhangige wetsvoorstel opgenomen overgangsregelingen weer terug zal (kunnen) worden verkregen. Deze personen zouden nog langer in ongewisheid be-

treffende hun Nederlanderschap worden gelaten, indien de behandeling van het wetsvoorstel zou moeten wachten op de behandeling van een voorstel tot goedkeuring van het Europees Nationaliteitsverdrag³. Dat argument snijdt hout. Toe te juichen is daarbij dat bij Nota van wijziging in het wetsvoorstel wel enkele retouches zijn aangebracht om het beter in overeenstemming met het Europees Verdrag te brengen, zodat toch vergaand tegemoet is gekomen aan de vanuit de Kamer gedane suggestie.⁴

De Staatssecretaris kondigt in de Nota (p. 1, 2) overigens uitdrukkelijk aan voornemens te zijn om het Europees Verdrag binnenkort ter goedkeuring voor te leggen aan het parlement en wel met daarbij het voorstel om een voorbehoud te maken met betrekking tot artikel 7 lid 2 van het Verdrag. Dat lid geeft de Verdragsstaten het recht te bepalen dat een minderjarig kind zijn nationaliteit verliest indien zijn ouders die nationaliteit verliezen, tenzij het daardoor staatloos wordt. Dit geldt echter blijkens de toelichting op artikel 7 niet voor het geval van artikel 8 van het verdrag, nl. dat een ouder afstand doet van zijn nationaliteit. Zowel de huidige als de voorgestelde tekst van artikel 16 *RwNed* bepalen evenwel dat in een dergelijk geval van afstand ook de kinderen hun Nederlanderschap verliezen. Dit is daarom in strijd met het Europese Nationaliteitsverdrag. Deze onverenigbaarheid kan volgens de Staatssecretaris opgelost worden door een voorbehoud te maken bij het Verdrag ten aanzien van artikel 7 lid 2. Het Verdrag staat het maken van een dergelijk voorbehoud toe in artikel 29. Bij de bespreking van artikel 16 zal op het voornemen een dergelijk voorbehoud te maken nader worden ingegaan.

3 Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1: definities

In de Nota (p. 7) worden opmerkingen gemaakt over de verhouding van de voorgestelde definitie van 'hoofdverblijf' tot de definitie van 'woonplaats' in artikel 1:10 BW. De nieuwe uiteenzettingen maken de verhouding tussen de beide concepten nog steeds niet helder. In dit tijdschrift⁵ besteedde ik reeds herhaaldelijk aan-

1. Een uitvoerige versie van die bijdrage verscheen als: Gerard-René de Groot, 'Een nieuwe poging tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap', in: H.U. Jessurun d'Oliveira (ed.), *Trends in het nationaliteitsrecht*, 's-Gravenhage (SDU) 1998, p. 53-110.
2. Zie dat verdrag H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit Straatsburg. Een verkenning', in: H.U. Jessurun d'Oliveira (ed.), *Trends in het nationaliteitsrecht*, 's-Gravenhage (SDU) 1998, p. 7-47, alsmede Gerard-René de Groot, 'Het Europese nationaliteitsverdrag: een nieuwe uitdaging voor het Nederlandse nationaliteitsrecht', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 1998, p. 234-241 en Gerard-René de Groot, 'Het Europese nationaliteitsverdrag: een bron van inspiratie voor de ontwikkeling van het Nederlandse nationaliteitsrecht', in: *Aruba Juridica*, Nr. 4, Groningen 1998, p. 28-49. Vgl. over de ontwerp-tekst Christine Kreuzer, *Das Ständesamt (StAZ)* 1997, p. 125-132.
3. Temeer daar-naar verluidd- de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht te kennen heeft gegeven over het voornemen tot ratificatie van het Europees Nationaliteitsverdrag te willen adviseren. De voorbereiding van dat advies zal ook de nodige tijd in beslag nemen.
4. Zie voor detailopmerkingen over het Nederlandse nationaliteitsrecht in het perspectief van het Europees Nationaliteitsverdrag in het bijzonder de in de vorige voetnoot vermelde publicatie in het *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 1998, p. 237-240.
5. *Migrantenrecht* 1993, p. 92, 93; 1994, p. 252; 1998, p. 106.

dacht aan dat punt. Ik blijf bij mijn standpunt, dat het de voorkeur zou verdienen om in de Rijkswet op het Nederlanderschap uit te gaan van het BW-begrip woonplaats, eventueel onder ecartering van de afhankelijke woonplaats van kinderen. De nieuwe definitie bewerkstelligt conceptuele onduidelijkheid en terminologische vervuiling.

Ten aanzien van de voorgestelde definitie van 'geregistreerd partnerschap' werd vanuit de Kamer een vraagteken geplaatst bij de beperking dat deze registratie 'in Nederland' moet hebben plaatsgehad. De Nota (p. 8) wenst deze voorwaarde te handhaven en verdedigt dit door er op te wijzen, dat:

'Zolang geen i.p.r.-wetgeving bestaat op grond waarvan vastgesteld kan worden welke partnerschappen voor erkenning in Nederland in aanmerking komen en daardoor ook voor een bijzonder nationaliteitsrechtelijk regime, is het noodzakelijk de woorden "in Nederland" in dit wetsvoorstel te handhaven.'

Het is inderdaad onmiskenbaar zo, dat de op ongeregistreerd partnerschap lijkende figuren in het buitenland nogal divers zijn, zodat niet alle buitenlandse partnerschappen voor gelijkstelling met in Nederland gesloten geregistreerde partnerschappen in aanmerking komen. De Nota lijkt er echter vanuit te gaan, dat zulke partnerschappen slechts in Nederland effect kunnen sorteren, indien er wetgeving is die zulks toelaat. Voorstelbaar is evenwel, dat een rechter op grond van ongeschreven IPR-regels⁶ consequenties verbindt aan in het buitenland tot stand gekomen geregistreerde partnerschappen. Ook het verbinden van rechtsgevolgen op nationaliteitsrechtelijk gebied zou dan tot de mogelijkheden moeten behoren.

Artikel 2: vertegenwoordigingsperikelen

Vanuit de Kamer werd gevraagd of het niet wenselijk is om in artikel 2 lid 3 niet alleen de wettelijk vertegenwoordiger het recht te geven zijn zienswijze naar voren te brengen omtrent de verwerving van het Nederlanderschap door een kind, maar ook de andere ouder, indien deze het kind krachtens toepasselijk buitenlands recht niet vertegenwoordigt.⁷ Mede naar aanleiding van deze vraag is bij Nota van wijziging een aanvulling op artikel 2 lid 3 voorgesteld, waarvan de redactie luidt als volgt:

'Indien de vertegenwoordiging van het kind van rechtswege is opgedragen aan één der ouders kan de andere ouder eenzelfde verzoek doen. Indien zowel het kind als zijn wettelijk vertegenwoordiger of die andere ouder bedenkingen hebben tegen de medeverkrijging of medeverlening deelt het kind daarin niet.'

In geval een der ouders op grond van een rechterlijke uitspraak niet vertegenwoordigingsbevoegd is, ligt de zaak anders. Zo'n ouder heeft

geen recht om zijn zienswijze omtrent de verwerving kenbaar te maken, omdat in dat geval door een rechter vastgesteld dat het niet in het belang van het kind is dat die ouder zeggenschap over hem uitoefent.

Enkele kamerleden hadden verder opgemerkt dat niet geregeld is hoe de minderjarige en zijn wettelijk vertegenwoordiger geïnformeerd worden over de voorgenomen medeverkrijging van het Nederlanderschap door de minderjarige. Zij vroegen met name naar de reden van opneming van de woorden 'op hun verzoek' in lid 3. In antwoord daarop deelt de Staatssecretaris mee, dat bij een naturalisatie de (andere) wettelijk vertegenwoordiger en de minderjarige in het algemeen schriftelijk worden verzocht om contact op te nemen met de afdeling burgerzaken van de gemeente van hun woonplaats. Daar worden zij dan in de gelegenheid gesteld hun zienswijze omtrent de medenaturalisatie kenbaar te maken. In een nieuw op te stellen Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap zal deze procedure voor de toekomst zowel voor de optie als de naturalisatie uitdrukkelijk worden voorgeschreven. Wonen kind of wettelijk vertegenwoordiger (of beiden) in het buitenland, dan is een verplichting hen uit te nodigen om hun mening kenbaar te maken, volgens de Staatssecretaris vaak niet uitvoerbaar (Nota, p. 9). Het ligt derhalve niet voor de hand om een dergelijke verplichting in de wet zelf te verankeren.

Artikel 3 lid 3: de tweede generatieregeling

Naar aanleiding van daarover gestelde vragen, gaat de Nota (p. 9, 10) in op de reden van opneming van de zinsnede "mits het kind ten tijde van zijn geboorte zijn hoofdverblijf heeft in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba"⁸. We lezen in de Nota:

'De ratio van artikel 3, derde lid, is dat een kind dat in het Koninkrijk zijn hoofdverblijf heeft, en wiens ouders - althans een van hen - en grootouders - althans een van hen - eveneens in het Koninkrijk hun hoofdverblijf hebben respectievelijk hadden, zo'n sterke band met het Koninkrijk heeft dat het de Nederlandse nationaliteit dient te verkrijgen, ongeacht waar het geboren is. Indien het niet in Nederland zijn hoofdverblijf heeft, wordt die band niet aangenomen, zelfs als het kind in Nederland geboren is. Voor de toepassing van dit lid van artikel 3 heeft een kind zijn hoofdverblijf daar waar zijn beide ouders hun gewone verblijfplaats hebben. Hebben de ouders ieder een andere verblijfplaats, dan heeft het kind zijn hoofdverblijf bij de ouder die het verzorgt. Het in het buitenland geboren kind van een vader die als tweede generatie in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba hoofdverblijf heeft, dat door zijn in het buitenland wonende moeder bij en na de geboorte wordt verzorgd, verkrijgt het Nederlanderschap niet;....'

6. Daarbij zou de rechter inspiratie kunnen putten uit het advies van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht d.d. 8 mei 1998, gepubliceerd in het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht 1998, 146-159.

7. Vgl. Migrantenrecht 1994, p. 211, 212.

8. Zie Migrantenrecht 1998, p. 107; vgl. ook 1993, p. 93.

Deze uiteenzetting spreekt voor zich. De vraag blijft echter, of de ouders niet gezamenlijk kunnen bepalen, dat het kind door de vader in Nederland wordt verzorgd. Levert een dergelijke afspraak hoofdverblijf in Nederland op? Meer duidelijkheid is gewenst.

In verband met artikel 3 lid 3 Rwned staat de Nota ook stil bij de vraag, of een kind geboren uit het huwelijk van een tweede generatie vreemdeling en een vrouw uit het land van herkomst van zijn ouders, welk huwelijk in Nederland niet erkend wordt, het Nederlanderschap verkrijgt. Het antwoord is ervan afhankelijk, of tussen het kind en de in Nederland verblijvende persoon familierechtelijke betrekkingen bestaan. De Nota (p. 10) stelt diensomtrent:

'Naar Nederlands recht dient deze vraag beantwoord te worden aan de hand van het nationale recht van de vader. Alle rechtsstelsels kennen de regel dat in beginsel de echtgenoot van de moeder rechtens de vader van het kind is. Om de hoofdvraag naar de wettelijke staat van het kind te kunnen beantwoorden dient derhalve eerst de voorvraag beantwoord te worden, namelijk of het huwelijk tussen de moeder van het kind en de beoogde vader naar Nederlands recht geldig is. Ingevolge artikel 7 van de Wet conflictenrecht huwelijk, dat gebaseerd is op artikel 12 van het Haags Huwelijksverdrag van 1978 (Trb. 1987, 137), wordt de geldigheid van een huwelijk zelfstandig beoordeeld, ongeacht het recht dat de hoofdvraag beheerst. Nu er niet sprake is van een geldig huwelijk, bestaan er in beginsel ook geen familierechtelijke betrekkingen tussen de tweede generatie vreemdeling en het kind. Verkrijging van het Nederlanderschap op grond van artikel 3, derde lid, is dan ook niet aan de orde. Overigens wordt een in het buitenland gesloten huwelijk in Nederland in de regel erkend indien het ter plaatse van de huwelijksluiting rechtsgeldig is of nadien rechtsgeldig is geworden (artikel 5 Wet conflictenrecht huwelijk). Dit is slechts anders als er sprake is van strijd met de openbare orde. Zulks is bijvoorbeeld het geval als het een kindhuwelijk of een schijnhuwelijk betreft. Hieruit kan worden afgeleid dat in de meeste gevallen een in het buitenland gesloten huwelijk voor erkenning in aanmerking komt.'

Opgemerkt zij, dat de 'echtgenoot' van de moeder een eventueel nationaliteitsrechtelijk probleem eenvoudig kan pareren door het kind van zijn 'echtgenote' naar Nederlands recht pronaal te erkennen.

Artikel 4: nationaliteitsgevolg van gerechtelijke vaststelling van het vaderschap; schrappen van nationaliteitsgevolg erkenning en wettiging

Vanuit de Kamer werd opnieuw aandacht gevraagd voor nadelige gevolgen van het schrappen

van het nationaliteitsgevolg van erkenning. Gevraagd werd of bonafide erkenningen daardoor niet onevenredig zwaar getroffen (Nota, p. 4, 5). De Staatssecretaris geeft toe, dat erkende kinderen in het ontwerp in een nadeliger positie verkeren dan thans het geval is. Er wordt echter gewezen op het probleem van de schijnerkenningen. Verder wordt opgemerkt, dat het belang van het kind om het Nederlanderschap te bezitten veelal eerst op oudere leeftijd zal gaan spelen. Ook wordt onderstreept, dat 'in zeer bijzondere gevallen kan overwogen worden het kind te naturaliseren met toepassing van artikel 10'.

De opmerking over het geringe belang van een jong kind bij het Nederlanderschap overtuigt niet. Het Nederlanderschap kan ook voor een heel jong kind essentieel zijn om überhaupt naar Nederland te kunnen komen. Enige troost geeft uiteraard de opmerking betreffende de mogelijkheid om via de weg van artikel 10 Rwned te naturaliseren. Nadere uitleg over wat onder 'zeer bijzondere gevallen' wordt verstaan, is geboden.

De houding van de regering in deze blijft zeer onbevredigend. De Nota (p. 11) geeft toe dat het Openbaar Ministerie slechts incidenteel gebruik maakt van de mogelijkheid om de vernietiging van de erkenning van een kind te verzoeken op grond van het feit dat sprake is van een (nationaliteitsrechtelijke) schijnerkenning. Er wordt op gewezen, dat alleen in de periode 1991-1992 enige tientallen schijnerkenningen op verzoek van het OM zijn vernietigd. In het licht van deze mededeling kan slechts worden herhaald, dat het OM het ter beschikking staande middel ter bestrijding van schijnerkenningen dan beter dient te gebruiken, indien de schijnerkenningen inderdaad zo'n groot euvel zijn. Het nationaliteitsgevolg te schrappen, omdat het OM te weinig actief is, moet van de hand worden gewezen, nu bonafide erkenningen daardoor worden gedupeerd.⁹

In antwoord op daarover gestelde vragen, wordt door de Nota (eveneens op p. 11) overigens uitdrukkelijk aangegeven, dat prenatale en postnatale erkenningen verschillend worden behandeld. Het nationaliteitsgevolg van prenatale erkenningen blijft gehandhaafd. Op zichzelf beschouwd ben ik blij, dat voor prenatale erkenningen alles bij het oude blijft. Fraai is deze verschillende behandeling van pre- en postnatale gevallen echter allermist.¹⁰

Nu in het wetsvoorstel gerechtelijke vaststelling van het vaderschap wel nationaliteitsgevolg zal hebben en postnatale erkenning niet werd in de Kamer de vraag opgeworpen, of gerechtelijke vaststelling van het vaderschap mogelijk zou zijn, indien de relatie tussen de moeder van het kind en de (postnatale) erkenner van het kind binnen drie jaar eindigt en daardoor niet voldaan wordt aan het vereiste van drie jaar verzorging en opvoeding door de erkenner, dat

9. *Migrantenrecht* 1993, p. 93-95; 1944, p. 25-28; 1998, p. 108.

10. Zie daarover uitvoerig Gerard-René de Groot, 'Nationaliteitsrechtelijke perikelen rond prenatale en postnatale erkenningen', in: *Feestbundel Zilververant, Aan de grenzen van het Nederlanderschap*, 's-Gravenhage 1998, p. 89-98.

voor het kind een verwerving van het Nederlanderschap via een optie ex artikel 6 RwNed mogelijk zou hebben gemaakt. De vraag wordt door de Staatssecretaris (Nota, p. 12) ontkennend beantwoord. Er wordt onder verwijzing naar artikel 1:207 lid 2 BW op gewezen, dat gerechtelijke vaststelling van het vaderschap niet mogelijk is indien het kind reeds een vader heeft. Als ik het wel zie, is dit geen compleet antwoord op de vanuit de Kamer gestelde vraag. Ik had begrepen, dat de desbetreffende Kamerleden wilden weten, wat rechtens is, indien de erkenner de biologische vader is, maar vervolgens niet wordt voldaan aan de verzorgingstermijn van artikel 6 RwNed. Indien dan het vaderschap van de erkenner wordt vastgesteld, krijgt het kind er geen vader bij. De familierechtelijke betrekking tussen kind en vader wordt uitsluitend nog eens op een andere manier bevestigd. Een parallel kan worden getrokken met de vroeger met enige regelmaat voorkomende 'herhaling' van een adoptieprocedure naar Nederlands recht, nadat een kind door Nederlanders in het buitenland reeds was geadopteerd. De buitenlandse adoptie kon tot 1 oktober 1998 geen nationaliteitsgevolg hebben, een herhaling van de procedure uitsluitend met het oog op het nationaliteitsgevolg van artikel 5 (oud) RwNed was dus nodig¹¹. Waarom zou niet hetzelfde mogelijk kunnen zijn met betrekking tot de gerechtelijke vaststelling van het vaderschap, indien biologische vader en erkenner een en dezelfde man zijn. Ik zie geen enkel redelijk belang, dat zich daar tegen verzet. Slechts letterknechten kunnen tot een andere conclusie komen.

De Nota wijst erop, dat gerechtelijke vaststelling van het vaderschap ook na de dood van de biologische vader mogelijk is. Om buiten kijf te stellen, dat ook een dergelijke gerechtelijke vaststelling nationaliteitsgevolg heeft, is bij Nota van wijziging een herziene redactie van artikel 4 lid 1 voorgesteld. In die nieuwe tekst is tevens tot uitdrukking gebracht dat de gerechtelijke vaststelling van het vaderschap geen terugwerkende kracht heeft voor zover dit het Nederlanderschap betreft. Omdat Nederlandse rechterlijke uitspraken in dit onderdeel van het familierecht geen kracht van gewijsde kennen en buitenlandse uitspraken wel, werd het nodig geoordeeld om deze twee situaties hier te onderscheiden. De nieuwe redactie van artikel 4 lid 1 luidt:

'In afwijking van artikel 3 wordt Nederlander het kind van een persoon wiens vaderschap gerechtelijk wordt vastgesteld, indien het kind op de dag van de uitspraak in eerste aanleg minderjarig was en de vader op de in de volgende zin bedoelde dag Nederlander is, of, indien deze is overleden, op de dag van overlijden Nederlander was. Betreft het een Nederlandse uitspraak dan verkrijgt het kind het Nederlanderschap op de eerste dag na een periode van twee maanden na de dag van de uitspraak in eerste aanleg of, indien binnen deze periode hoger beroep is ingesteld, van twee maanden na de dag van

de uitspraak in hoger beroep, dan wel, indien binnen deze laatste periode beroep in cassatie is ingesteld, op de dag van de uitspraak in cassatie. Betreft het een buitenlandse rechterlijke uitspraak dan verkrijgt het kind het Nederlanderschap op de dag waarop deze uitspraak kracht van gewijsde heeft gekregen.'

Mocht men in de toekomst ooit worden geconfronteerd met een gerechtelijke vaststelling van het vaderschap naar buitenlands recht, dat net als Nederland geen kracht van gewijsde voor dit type beslissingen kent, dan lijkt het in de rede te liggen de voor Nederlandse vaststellingen geldende termijnen toe te passen ten aanzien van de bepaling van het moment van nationaliteitsgevolg.

Artikel 5: adoptie

In Migrantenrecht 1998, p. 108 werd gewezen op het feit, dat artikel 5 RwNed wijziging zou ondergaan in verband met de ratificatie van het Haags Adoptieverdrag van 29 mei 1993. De desbetreffende wijziging is gerealiseerd door Rijkswet van 14 mei 1998, Stb. 1998, 303 en is inmiddels op 1 oktober 1998 in werking getreden (zie KB 15 juli 1998, Stb. 475).

Artikel 6: zogenaamde optierechten

Vanuit de Kamer was opgemerkt, dat de wijze waarop de optierechten volgens het wetsvoorstel in artikel 6 RwNed gestalte krijgen, dusdanig is, dat eigenlijk geen sprake meer is van een optierechten, maar eerder van een 'verkorte naturalisatieprocedure'. De Nota (p. 12, 13) doet verwoede pogingen om uit te leggen, dat het minder gewenst is om in de gevallen van artikel 6 nieuwe stijl niet meer van 'optie' maar van 'verkorte naturalisatie' te spreken. Ondermeer wordt opgemerkt:

'Immers, anders dan bij de optie is bij de naturalisatie het karakteristieke element gelegen in de vaststelling van overheidswege, dat de persoon die om naturalisatie vraagt niet alleen aan een aantal objectief te constateren vereisten voldoet, maar vooral dat hij in zodanige mate in de Nederlandse samenleving is ingeburgerd, dat naturalisatie verleend kan worden, terwijl bovendien wordt vastgesteld dat er overigens geen bezwaren van vreemdelingenrechtelijke aard of van openbare orde zijn die zich tegen de naturalisatie verzetten. Een dergelijke inburgeringsbeoordeling brengt een veel grotere betrokkenheid van de overheid bij de verlening van het Nederlanderschap mee dan die bij de nieuwe optieregeling. Bij naturalisatie vindt derhalve wel een afweging plaats.'

Deze motivering is opmerkelijk. In de eerste plaats kent ook artikel 6 nieuwe stijl evenals artikel 9 voor naturalisaties een openbare ordevoorbehoud. Het 'verschil' zit hem dus vrijwel uitsluitend in de inburgeringsbeoordeling. 'Toelating' is immers bij de meeste gevallen van artikel 6 evenals bij de naturalisatie een conditie

11. Zie Gerard-René de Groot, aant. 3 op art. 5 RwNed in de losbladige editie personen- en familierecht (Kluwer, Deventer) met verwijzing naar H.U. Jessurun d'Oliveira, Feestbundel Offerhauskring, p. 120, 121.

(uitzonderingen slechts in het bepaalde sub a, c en d). Voorts is in 1984 door de regering uitvoerig onderstreept, dat de naturalisatie van een gunst een recht is geworden.¹² Indien aan de naturalisatievereisten is voldaan, zou tot naturalisatie moeten worden overgegaan: van een 'afweging' kan dan bezwaarlijk worden gesproken. Is het ministerie thans een andere mening toegedaan? Waarom en wanneer is men dan 'omgegaan'? Indien er geen sprake is van een veranderinge opvatting en derhalve naturalisatie nog steeds als recht moet worden beschouwd, is er m.i. geen sprake van een principiële verschil tussen de naturalisatieprocedure en de optieprocedure nieuwe stijl: er is dan inderdaad sprake van een soort verkorte procedure.

Mede naar aanleiding van uit de Kamer gestelde vragen, zijn bij Nota van Wijziging enkele veranderingen voorgesteld met betrekking tot het voorgestelde artikel 6 *RwNed*.

In artikel 6 lid 1 sub d wordt vóór het woord 'rechterlijke' toegevoegd: 'Nederlandse'. Daardoor wordt duidelijk, dat slechts een kind dat onder gezag staat van een ouder en een niet-ouder ex artikel 1:253t *BW* via een bevestiging van een optieverklaring het Nederlanderschap kan verkrijgen. Internationaalprivaatrechtelijke problemen worden zo vermeden¹³. De Nota (p. 14) wijst er op, dat de Nederlandse Antillen en Aruba deze vorm van gezag niet kennen. Wellicht verdient het aanbeveling, dat gedurende de parlementaire behandeling duidelijk wordt aangegeven, dat 'Nederlandse' in dit geval ook 'Nederlands-Antilliaans en Arubaans' kan omvatten. Mocht een ander Rijksdeel er toe overgaan om het 'Europees-Nederlandse' voorbeeld van artikel 253t te volgen, dan zou een dergelijk gezag immers hetzelfde nationaliteitsrechtelijke effect moeten sorteren als het Europese voorbeeld. Het zou droevig stemmen als daartoe weer een wetswijziging nodig zou moeten zijn.

Voorgesteld wordt voorts een nieuwe redactie van artikel 6 lid 1 sub f. Een optierecht komt toe aan:

'de meerderjarige vreemdeling die te eniger tijd het Nederlanderschap of de staat van Nederlands onderdaan-niet-Nederlander heeft bezeten en in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba tenminste één jaar toelating voor onbepaalde tijd en hoofdverblijf heeft tenzij hij het Nederlanderschap heeft verloren op grond van artikel 15, eerste lid, onder d'.

Toegevoegd is de uitzondering van het geval, waarin de ex-Nederlander zijn nationaliteit heeft verloren doordat het naturalisatiebesluit is ingetrokken, omdat de betrokkene geen afstand heeft gedaan van zijn oude nationaliteit. Het is bekend, dat ik geen voorstander ben van de afstandseis. Indien men echter de afstandseis wil implementeren en een intrekking van de naturalisatie wegens het niet doen van afstand van

de oude nationaliteit mogelijk wil maken, dan is het inderdaad geboden om te voorkomen, dat de desbetreffende ex-Nederlander vervolgens zonder afstand te hoeven te doen van de oude nationaliteit het Nederlanderschap via bevestiging van een optieverklaring ex artikel 6 kan verkrijgen. De betrokkene zal dan opnieuw naturalisatie moeten aanvragen en in dat kader aan de afstandseis moeten worden onderworpen, tenzij hij inmiddels valt binnen een groep waarvoor de afstandseis niet geldt (bijvoorbeeld degenen die met een Nederlander zijn gehuwd).

Ook voor artikel 6 lid 1 sub h wordt in de Nota van wijziging een nieuwe redactie voorgesteld. Een optieverklaring voor het Nederlanderschap kan ook worden afgelegd door:

'de vreemdeling die de leeftijd van vijf en zestig jaar heeft bereikt en gedurende een onafgebroken periode van tenminste vijftien jaren toelating en hoofdverblijf heeft in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba.'

De nieuwe redactie maakt duidelijk, dat een vijftenzestig plusser ook dan een optierecht verwerft als de termijn van vijftien jaren pas na de vijftenzestigste verjaardag wordt vervuld. Met deze wijziging kan zondermeer worden ingestemd.

Diverse fracties hadden er op gewezen, dat artikel 6 lid 3 met betrekking tot staatlozen te ruim geformuleerd is gelet op het bepaalde in artikel 6 lid 2 sub b Europees Nationaliteitsverdrag en artikel 12 Verdrag van New York ter bestrijding van staatloosheid¹⁴. Dientengevolge is artikel 6 lid 3 bij Nota van wijziging in overeenstemming gebracht met deze verdragsbepalingen. Dit betekent dat een in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba geboren staatloze door middel van optie het Nederlanderschap kan verkrijgen, mits hij voorafgaand aan de optie tenminste een onafgebroken periode van drie jaar alhier toelating en hoofdverblijf heeft zonder dat andere voorwaarden worden gesteld. Aan lid 3 zijn daartoe de woorden 'tenzij volkenrechtelijke verplichtingen zich daartegen verzetten' toegevoegd.

Artikel 8: naturalisatievoorwaarden

De Nota van wijziging stelt voor om in het voorgestelde artikel 8 lid 1 sub c het woord 'gehad' te schrappen, teneinde te verduidelijken, dat de verzoeker ook op het tijdstip van de verlening van het Nederlanderschap nog aan de voorwaarde van toelating en hoofdverblijf moet voldoen. Met deze correctie kan worden ingestemd. Een naturalisatie moet kunnen worden geweigerd, indien aan het vereiste van toelating en hoofdverblijf tijdens de naturalisatieprocedure niet meer wordt voldaan. Indien evenwel pas na het naturalisatie-KB blijkt, dat het vereiste van artikel 8 lid 1 sub c ten tijde van het ondertekenen van het Besluit niet meer was vervuld, dan wordt niettemin het Nederlanderschap verworven. De handtekening van de koningin heelt elk gebrek. Boeiend vond ik de reactie van de Staatssecreta-

12. Zie daarover Gerard-René de Groot/Matjaz Tratnik, *Nederlands nationaliteitsrecht*, tweede druk, Deventer 1998, p. 103, 104, alsmede 133, 134.

13. Zie *Migrantenrecht* 1998, p. 109.

14. *Migrantenrecht* 1994, p. 214; 1998, p. 111.

ris op de vraag, of het per 1 maart 1998 voor Nederland in werking getreden Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden (Trb. 1998, 20) geen consequenties zou moeten hebben voor de formulering van, respectievelijk de toetsing van de taalbeheersingseis¹⁵. Het Handvest regionale talen of talen van minderheden is bedoeld om regionale talen en minderheidstalen, als bedreigd onderdeel van het culturele erfgoed van Europa te beschermen. De Friese taal is onder deel III van het Handvest erkend. Dat betekent dat de positie van de Friese taal door middel van regelgeving of andere maatregelen door de regering wordt beschermd en gewaarborgd. De Staatssecretaris regeert (p. 18, 19) als volgt:

'Bedacht moet worden dat vrijwel alle inwoners van Friesland ook de Nederlandse taal volledig beheersen. Het onderwijssysteem in Friesland is geheel op dit gegeven gebaseerd. Ook bij de ratificatie van het Handvest is uitgegaan van het feitelijk naast elkaar functioneren van zowel het Fries als het Nederlands. Dit betekent dat een adequate beheersing van het Nederlands voldoende is voor de gewenste integratie van immigranten in de Friese samenleving. Hoewel het in dat verband zeker ook gewenst is dat deze nieuwkomers ook Fries leren – in de praktijk gebeurt dat vaak ook – zou het een te zware eis zijn om ook de beheersing van de Friese taal in de taalbeheersingstoets op te nemen. Het uitsluitend toetsen op de beheersing van de Friese taal miskent de mate van integratie van de Friese bevolking in het grotere Nederlandse maatschappelijke verband en daarmee ook het belang dat toegekend moet worden aan integratie van immigranten in dat grote verband.'

Deze reactie snijdt m.i. geen hout. Het gaat er niet om, of van in Friesland woonachtige nieuwkomers moet worden geëist, dat ze ook Fries kunnen begrijpen, maar of kennis van het Fries deficiënte beheersing van het Nederlands kan compenseren. Die laatste vraag moet m.i. in het licht van het Handvest bevestigend worden beantwoord. Men kan in Friesland uitstekend leven indien men uitsluitend in het Fries communiceert. Voor de inburgering ter plaatse is zulks zelfs een pré. Overigens zij er op gewezen, dat niet slechts het Fries maar ook de Nedersaksische talen en het Limburgs door Nederland als te beschermen regionale talen zijn aangemeld voor het Handvest. Men beseffe, dat met name minder goed opgeleide buitenlanders soms beter in staat zijn een streektaal te hanteren dan het ABN.

Artikel 9

Bij nota van wijziging is voorgesteld om de in artikel 9 lid 3 sub e aangegeven uitzondering op de afstandseis te formuleren als:

'e. de verzoeker die in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba erkend is als vluchteling.'

De nieuwe formulering maakt duidelijk, dat in het buitenland erkende vluchtelingen niet van de uitzondering profiteren.

Met het oog op de terminologie van het Besluit Naturalisatiegelden 1997 wordt in lid 4 het woord 'vrijstelling' vervangen door: 'onthefing'. Over deze terminologische precisie ben ik verheugd; jammer dat men deze precisie niet ook aan de dag wil leggen bij de terminologie woonplaats/hoofdverblijf in artikel 1 RwNed.

Artikel 10: uitzonderingsnaturalisatie

Vanuit de Kamer was de vraag opgeworpen, of niet kan worden volstaan met het opnemen in artikel 10 van de woorden 'met afwijking van het bepaalde in artikel 8, 9 en 11'¹⁶. De Staatssecretaris ontkent dit (Nota, p. 21). Gesteld wordt, dat het de uitdrukkelijke bedoeling is, dat niet wordt afgeweken van artikel 8 lid 1 sub b (geen bedenkingen tegen verblijf voor onbepaalde tijd) en artikel 9 lid 1 sub a (openbare orde etc.). Dat is nogal wieses. Het is echter meer dan onwaarschijnlijk, dat een naturalisatie in afwijking van die eisen zou worden voorgesteld en de Raad van State daarmee ook nog zou instemmen. De vanuit de Kamer gesuggereerde formulering heeft het voordeel, dat de tekst van artikel 10 niet steeds hoeft te worden aangepast, indien wordt gesleuteld aan artikel 8, 9 of 11. Nu is dat wel het geval. In de Nota van wijziging wordt mede juist daarom weer een nieuwe versie van de redactie van artikel 10 voorgesteld:

'Wij kunnen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, in bijzondere gevallen het Nederlanderschap verlenen met afwijking van artikel 8, eerste lid, aanhef en onder a, c en d, artikel 9, eerste lid, aanhef en onder c, en de termijn genoemd in artikel 11, derde, vierde en vijfde lid.'

Als reactie hierop past slechts 'quod erat demonstrandum'. Overigens is de tekst acceptabel, tot dat weer iets in de vermelde artikelen verandert.

Spannend is de mededeling van de Staatssecretaris (Nota, p. 20, 21), dat de hardheidsclausule van artikel 10 bij naturalisatie in minder dan een half procent van de gevallen voorkomt. Dat betekent, dat artikel 10 veel vaker wordt gebruikt dan ik ooit had gedacht. In 1997 werden circa 48.000 personen genaturaliseerd¹⁷; in minder dan 240 gevallen dus kennelijk via de weg van artikel 10 RwNed. Hoeveel minder wordt niet aangegeven, maar het exacte aantal ligt vermoedelijk in de buurt van een half procent, anders was wel voor een andere formulering gekozen. Ik ben niet tegen een dermate royaal hanteren van de weg van artikel 10. Het is echter wel nodig, dat enige bekendheid wordt gegeven aan de gevallen, waarin een uitzondering wordt gemaakt. Een dergelijke publiciteit is nodig om voor degenen die een naturalisatie op grond van artikel 10 wensen zicht te geven op de kans dat hun verzoek wordt gehonoreerd. Wellicht is de behandeling van het onderhavige wetsontwerp een goede gelegenheid voor de

15. Migrantenrecht 1998, 111.

16. Migrantenrecht 1998, p. 112.

17. Toelichting Justitiebegroting 1998/1999, kamerstuk 26 200, Hoofdstuk VI, nr. 2, p. 63.

regering om nader inzicht te geven in welke gevallen de weg van artikel 10 wordt bewandeld en om hoeveel gevallen het voor diverse categorieën gaat.

Artikel 11: meenaturalisatie

De vraag was opgeworpen, hoe exact de verhouding is tussen lid 1 en lid 2 van het voorgestelde artikel 11¹⁸. De Nota (p. 21) geeft op die vraag een duidelijk antwoord:

'Dit betekent dat alle als zodanig in het naturalisatiebesluit genoemde personen het Nederlanderschap verkrijgen, ook indien zij niet voldoen aan de vereisten voor naturalisatie. Een kind dat ten onrechte in strijd met artikel 11, tweede lid, toch in een naturalisatiebesluit als zijnde genaturaliseerd wordt vermeld, bezit dan ook het Nederlanderschap. Dit heeft tot gevolg dat de Vreemdelingenwet niet meer op hem van toepassing is en hij Nederland niet kan worden uitgezet. Indien de naturalisatie-autoriteiten vaststellen dat ten gevolge van frauduleus handelen niet op de hoogte waren van het feit dat het kind niet of niet meer was toegelaten, zal overigens overwogen worden om tot intrekking van het Nederlanderschap over te gaan.'

De Nota van wijziging stelt verder een herformulering van artikel 11 lid 6 voor. De nieuwe formulering maakt de bedoeling van de desbetreffende bepaling duidelijker dan de bewoordingen van het oorspronkelijke ontwerp:

'Het vereiste van toelating en hoofdblijf van het tweede en derde lid is niet van toepassing op het minderjarige kind van een vader of moeder die hoofdblijf heeft in het buitenland en die met toepassing van het tweede lid van artikel 8 het Nederlanderschap verkrijgt, mits het kind feitelijk tot het gezin van deze ouder behoort en zijn hoofdblijf niet heeft in het land waarvan hij onderdaan is.'

Artikel 13: leges

Zoals bekend opent het ontwerp de mogelijkheid om voortaan ook voor het afleggen van zogenaamde optieverklaringen leges te heffen. Vanuit de Kamer werd informatie gevraagd over de mogelijke hoogte van die leges. In reactie daarop lezen we in de Nota (p. 22), dat gedacht wordt aan een bedrag dat ongeveer de helft is van de naturalisatieleges.

Artikel 14: verlies

Vanuit de Kamer werd het verzoek gedaan om enig inzicht te geven in het gebruik van de in dit artikel gegeven bevoegdheid tot intrekking van het Nederlanderschap, nu artikel 14 lid 1 als 'kan'-bepaling is geformuleerd. In reactie daarop stelt de Staatssecretaris (Nota, p. 23):

'Omdat het mogelijk moet kunnen zijn om op grond van zulke bijzondere omstandigheden en na afweging van de daarbij betrokken belangen te besluiten het ten onrechte verkregen Nederlanderschap niet te ontnemen -

waarbij onder meer gedacht kan worden aan overheidsfouten die mede tot de onterechte verlening hebben geleid - is gekozen voor een 'kan' - bepaling. Bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur zal de formele en materiële gang van zaken bij de intrekkingprocedure nader worden geregeld. Mede daartoe is bij nota van wijziging artikel 23 aangepast.'

Gevraagd werd ook om aan te geven, wat rechtens zou zijn indien iemand in het kader van een naturalisatieprocedure aanvankelijk valse documenten heeft overgelegd, maar later alsnog echte documenten produceert met dezelfde inhoudelijke gegevens¹⁹. De Staatssecretaris antwoordt, dat in beginsel ook dan de verleende naturalisatie wordt ingetrokken en de betrokkene op grond van zijn nieuwe documenten een optie- of naturalisatieprocedure kan starten. Volgens wordt opgemerkt: 'Is de intrekking echter als niet opportuun of disproportioneel te bestempelen, dan zal daarvan worden afgezien.' Het is uiteraard wenselijk, dat gedurende de parlementaire behandeling nader zicht wordt geboden op de gevallen, waarin intrekking disproportioneel zou zijn. A fortiori geldt zulks voor de vage woorden 'niet opportuun.'

Ontneming van het Nederlanderschap op grond van frauduleus gedrag kan - zo stelt de Staatssecretaris uitdrukkelijk in de Nota (p. 24) - ook geschieden, indien de bedrieglijke handelingen vóór de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling hebben plaatsgevonden. De voorgestelde wetswijziging heeft derhalve terugwerkende kracht²⁰. In dat verband werd vanuit de Kamer opgemerkt, dat zulks op gespannen voet zou staan met artikel 1 Wetboek van Strafrecht en artikel 7 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De Staatssecretaris wijst er naar aanleiding van die opmerking op dat de intrekking van het Nederlanderschap geen strafrechtelijke sanctie, maar een bestuursrechtelijke handeling betreft: 'Het gaat om een correctie van een ten onrechte verleende naturalisatie. De genoemde strafrechtbepalingen zijn in dat verband dan ook niet van toepassing.' Het is m.i. ten eerste de vraag, of dit standpunt niet te optimistisch is. Ik kan me heel wel voorstellen dat het Europese Hof van de Rechten van de Mens daarover genuanceerder denkt. Indien de beoogde terugwerkende kracht doorgaat, is het op zijn plaats om daarover zo snel mogelijk een Straatsburgse beslissing uit te lokken.

Opgemerkt was ook of de fraude als intrekkinggrond niet door een rechter dient te worden vastgesteld. Zulks spoort beter met artikel 12 Europees nationaliteitsverdrag. Er wordt in de Nota (p. 24) erop gewezen, dat een eenmaal genomen besluit tot intrekking van het Nederlanderschap achteraf ter toetsing kan worden voorgelegd aan de bestuursrechter. Men beseffe evenwel, dat het betrokkene in elk geval zal moeten worden toegestaan om de behandeling van een

18. *Migrantenrecht* 1998, p. 112.

19. *Migrantenrecht* 1998, 113; zie ook HR 21 november 1997, NJ 1998, 283 (m.n. GRdG).

toetsing van het besluit achteraf in Nederland af te wachten. Een ander standpunt lijkt in elk geval in strijd met de strekking van het bedoelde artikel van het Europees Verdrag te zijn. Ook in dat licht zou het m.i. eleganter zijn om de beslissingsbevoegdheid direct bij de rechter te leggen.

Bedenkingen waren geopperd tegen het voorstel om de termijn van twaalf jaren binnen welke een naturalisatiebesluit zou kunnen worden ingetrokken pas te laten lopen vanaf het moment van de verkrijging van het Nederlanderschap en niet reeds vanaf het moment van het plegen van de fraude, zoals voor de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging geldt. De reactie daarop is als volgt:

'De fraude of bedrog zal veelal plaatsvinden op het moment waarop betrokkene om naturalisatie verzoekt of in het kader van dat verzoek nadere informatie verschaft. Thans is de termijn waarbinnen iemand genaturaliseerd wordt in het algemeen drie tot zes maanden. Het moment van fraude of bedrog ligt dan ook meestal dicht bij de datum van naturalisatie. Omwille van de duidelijkheid is er voor gekozen om de periode van twaalf jaar te laten gaan lopen vanaf de datum van naturalisatie, een objectief en eenvoudig vast te stellen datum.'

Uiteraard is het moment waarop de termijn begint gemakkelijker vast te stellen indien zulks het moment van verkrijging van het Nederlanderschap is. Een blik in het naturalisatie- of optiedossier (en daaraan zal men toch niet kunnen ontkomen indien men het Nederlanderschap wil intrekken) maakt ook het vaststellen van het moment van de fraude echter niet moeilijk. Dat het moment van de fraude en het moment van de naturalisatie dicht bij elkaar zouden liggen, daar iemand in het algemeen 'drie tot zes maanden' na zijn verzoek wordt genaturaliseerd is een interessante mededeling. Ik had de indruk, dat de duur van de behandeling van een naturalisatieverzoek na de indiening van het verzoek nog telkens dikwijls de termijn van zes maanden overschrijdt.

Bij Nota van wijziging wordt voorgesteld om in artikel 14 lid 2 de woorden 'door een minderjarige' toe te voegen. Zulks is geschied in het perspectief van artikel 7 lid 1 sub f Europees Nationaliteitsverdrag, krachtens welke bepaling een Verdragsstaat in zijn nationale wetgeving mag voorzien in het verlies van zijn nationaliteit wanneer tijdens de minderjarigheid van een kind wordt vastgesteld dat het niet meer voldoet aan de in de nationale wetgeving vastgestelde voorwaarden die hebben geleid tot de verkrijging van rechtswege van de nationaliteit van de Staat die partij is. Artikel 14 lid 2 kon tot nog toe ook voor meerderjarigen consequenties hebben. Een aanpassing van het wetsvoorstel was daarom geboden²¹.

Artikel 15: verlies door meerderjarigen

In de Kamer werd aan de orde gesteld wat rehtens is in geval van artikel 15 sub c RwNed (verlies wegens permanent verblijf in het buitenland) indien een Nederlands paspoort ruimschoots op tijd is aangevraagd, maar de Nederlandse autoriteiten twijfelen over het bezit van het Nederlanderschap. Wordt de verliesgrond dan gestuit²²? De Staatssecretaris reageert als volgt:

'Hierbij moet voor ogen gehouden worden dat op betrekkelijk eenvoudige wijze kan worden aangetoond dat de verliesgrond van artikel 15, eerste lid, onder c, niet op betrokkene van toepassing is; ofwel door overlegging van een paspoort of een bewijs van Nederlanderschap welk in de voorafgaande periode van tien jaar aan betrokkene is verstrekt, danwel door een verklaring van de bevoegde autoriteiten waaruit blijkt dat betrokkene in de laatste tien jaar langer dan één jaar in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba of binnen de gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is, zijn gewone verblijfplaats heeft gehad. Er is bewust voor gekozen om vanaf het moment van afgifte een nieuwe verliestermijn van tien jaar te laten ingaan. Het moment van afgifte staat immers vast. Het tijdstip van aanvraag is niet altijd vast te stellen. Aan de hand van de datum van afgifte van het paspoort kan voor betrokkene geen twijfel bestaan over het moment van verlies. Een Nederlands paspoort verliest zijn geldigheid na 5 jaar. Zelfs als na beëindiging van deze geldigheidsduur onduidelijkheid zou bestaan over het Nederlanderschap van de houder van het paspoort, mag er van worden uitgegaan dat die onduidelijkheid binnen de resterende termijn van 5 jaar opgelost kan worden. Er kan tussen betrokkene en de Nederlandse overheid op die wijze geen verschil van mening bestaan over het aanvangstijdstip van de verliestermijn. Een ander aanvangstijdstip te nemen lijkt mij dan ook niet noodzakelijk en schaadt de in het nationaliteitsrecht gewenste rechtszekerheid.'

M.i. zou het niettemin uitstekend met de rechtszekerheid te rijmen zijn, indien het verlies van het Nederlanderschap ook zou worden gestuit door het starten van een procedure ex artikel 17 RwNed.

De Nota van wijziging stelt overigens voor om de formulering van artikel 15 lid 1 sub d in overeenstemming te brengen met de redactie van artikel 14. Voorgesteld wordt de volgende tekst:

'door intrekking door Onze Minister van het besluit waarbij het Nederlanderschap is verleend, welke kan plaatsvinden, indien de betrokkene heeft nagelaten na de totstandkoming van zijn naturalisatie al het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen.'

20. *Migrantenrecht* 1998, p. 114.

21. *Migrantenrecht* 1998, p. 114.

22. *Migrantenrecht* 1994, p. 28-31; 1994, p. 210; 1998, p. 114.

Artikel 16: verlies door minderjarigen

Artikel 16 is -zeker als de voorgestelde wijzigingen het Staatsblad bereiken- rijkelijk ingewikkeld²³. Voor de hand ligt daarom de vraag, of het niet de voorkeur zou verdienen om minderjarigen nooit het Nederlanderschap te laten verliezen. Volgens de Staatssecretaris (Nota, p. 29) zou zulks in strijd zijn met het uitgangspunt dat naar enkelvoudige nationaliteit gestreefd moet worden, indien er geen objectieve redenen voor meervoudige nationaliteit zijn aan te geven. Ligt die objectieve reden echter niet juist in de onzelfstandige positie van een kind? De Staatssecretaris wijst erop, dat een kind na zijn meerderjarigheid als oud-Nederlander het Nederlanderschap kan herkrijgen. Dat klopt uiteraard, mits bepaalde randvoorwaarden zijn vervuld. De vraag is nu juist, of men niet hetzij moet bepalen dat minderjarigen nooit hun Nederlanderschap kunnen verliezen, hetzij dat ze een onvoorwaardelijk recht krijgen binnen een zekere termijn na hun meerderjarigheid het door hun ouders bewerkstelligd verlies weer ongedaan te maken. Welke van beide keuzes wordt gemaakt, is tot op zekere hoogte lood om oud ijzer. Elke andere oplossing staat op gespannen voet met artikel 8 lid 1 Verdrag van de rechten van het kind²⁴.

Het bovenstaande geldt in het bijzonder, indien ouders door middel van het doen van afstand van hun Nederlanderschap ook het verlies van het Nederlanderschap door hun kinderen hebben bewerkstelligd. De Staatssecretaris geeft in de Nota (p. 29) aan, dat het Europees Verdrag inzake nationaliteit onzelfstandig verlies van de nationaliteit door kinderen vanwege een door hun ouders afgelegde afstandsverklaring niet toestaat. Aangekondigd wordt om L.z.t. het desbetreffende verdrag te ratificeren met een voorbehoud. Ik betreur dat geplande voorbehoud. Een aanpassing van artikel 16 – en als het perse moet uitsluitend op dit punt – zou ik in het perspectief van het zoëven betoogde toejuichen. Overigens wijs ik er op, dat het maken van een voorbehoud niet betekent dat men het nadenken over een wijziging van artikel 16 tot Sint Jutemis kan uitstellen. Artikel 29 lid 3 zin 1 Europees nationaliteitsverdrag stelt uitdrukkelijk, dat 'A State which has made reservationsshall consider withdrawing them in whole or in part as soon as circumstances permit.' Mij dunkt, dat geen enkele omstandigheid zich er tegen verzet om het voorbehoud in het geheel niet te maken.

Artikel 23

De Nota van wijziging stelt voor om artikel 23 een nieuwe redactie te geven:

'Wij kunnen bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur nadere regelen stellen ter uitvoering van deze Rijkswet.'

Toegevoegd is het woord 'krachtens'. Achtergrond van dit voorstel is de invoering van het 'openbare orde'-vereiste in de optieprocedure –

zie artikel 6 lid 3. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat de autoriteiten die bevoegd zijn optiebevestigingen af te geven, daaraan een andere invulling geven dan door de Minister van Justitie wordt gedaan in het kader van de naturalisatieprocedure. Ook op andere punten bestaat de kans op een onbedoelde andere toepassing van voorschriften die in de optieprocedure en naturalisatieprocedure als van gelijke inhoud bedoeld zijn. Toevoeging van het woord 'krachtens' maakt het mogelijk in een algemene maatregel van rijksbestuur aan de minister de bevoegdheid te geven de eenvormigheid van toepassing te verwezenlijken. Dit is een verstandige stap.

Overgangsbepalingen

Uit artikel II blijkt overduidelijk, dat de mogelijke intrekking van het Nederlanderschap op grond van frauduleus gedrag (artikel 14 ontwerp) ook kan geschieden indien de naturalisatie geschiedde voor in werking treden van de nu voorgestelde wijziging. Het verlies van het Nederlanderschap werkt in dat geval terug tot het ogenblik van in werkingtreding van de wetswijziging. Opdat ook in een dergelijk geval de betrokkene geacht wordt nooit Nederlander te zijn geweest, wordt artikel II 'verrijkt' met een tweede lid. De voorgestelde redactie luidt dan:

1. De intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, eerste lid, werkt niet verder terug dan tot het tijdstip van inwerkingtreding van deze Rijkswet, indien het Nederlanderschap voor dat tijdstip is verleend.
2. Voor de toepassing van artikel 6, eerste lid, onder f, en artikel 8, tweede lid, wordt hij wiens Nederlanderschap is ingetrokken op grond van artikel 14, eerste lid, juncto het eerste lid van dit artikel, niet geacht het Nederlanderschap te hebben bezeten.'

Boven werd reeds een vraagteken bij de geplande terugwerkende kracht gezet.

De Nota van wijziging stelt verder voor om in het voorgestelde artikel III het woord 'Rijkswet' vervangen door 'Rijkswet op het Nederlanderschap' en het woord 'wet' door 'Rijkswet'; in artikel IV lid 4 worden de woorden 'in artikel I, onderdeel P, van deze Rijkswet' geschrapt. Beide wijzigingen vergroten de leesbaarheid van de desbetreffende bepalingen.

Ook met betrekking tot artikel V worden door de Nota van Wijziging veranderingen voorgesteld. De Nota van Wijziging stelt een nieuwe redactie van het eerste lid voor:

'De meerderjarige die vóór het tijdstip van de inwerkingtreding van deze Rijkswet op grond van of, als minderjarige, wegens artikel 15, aanhef en onder c, van de Rijkswet op het Nederlanderschap zijn Nederlander-schap heeft verloren, herkrijgt het Nederlanderschap door het afleggen van een daartoe strekkende schriftelijke verklaring binnen een termijn van één jaar na de inwerkingtre-

23. Migrantenrecht 1998, p. 115, 116.

24. Migrantenrecht 1998, p. 116.

ding van deze Rijkswet. Deze herkrijging werkt terug tot het moment van verlies. Artikel 6, tweede, vierde en zevende lid zijn van overeenkomstige toepassing met uitzondering van het vereiste van toelating en hoofdverblijf. De in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, genoemde periode vangt aan op de dag van de bevestiging als bedoeld in artikel 6, tweede lid.'

De achtergrond van dit wijzigingsvoorstel wordt gevormd door het feit, dat ingevolge artikel 16 sub c RWNed een minderjarige het Nederlanderschap verliest indien zijn vader of moeder dit verliest op grond van artikel 15, onder c. Is deze persoon nog minderjarig op het tijdstip dat de ouder een optie uitbrengt als in artikel V bedoeld, dan kan de vader of moeder het kind opnemen in de optieverklaring. Is deze persoon inmiddels meerderjarig dan behoort het een zelfstandig optierecht te hebben. Artikel V is daartoe aangepast. Ten einde optanten die gebruik maken van artikel V en hun kinderen eenzelfde positie te brengen als overige optanten en hun kinderen worden enkele leden van artikel 6 van overeenkomstige toepassing verklaard. Het vereiste van toelating en hoofdverblijf voor kinderen van optanten worden niet gesteld, omdat artikel V juist voor oud-Nederlanders die in het buitenland verblijven een reparatiemogelijkheid beoogt te bieden.

Het tweede lid van artikel V hield in, dat personen die hun Nederlanderschap ex artikel 15 sub c RWNed hadden verloren doch aan wie 'in een periode van zes jaar voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van deze wet een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap dan wel een reisdocument in de Paspoortwet is verschaft' geacht worden het Nederlanderschap niet te hebben verloren. Zij hoeven dus niet te opteren ex artikel V lid 1. De zoëven vermelde termijn van zes jaar wordt bij Nota van wijziging verlengd tot tien jaar. De verlenging van de voorziene termijn wordt nodig geacht, nu de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap veel langer op zich laat wachten dan oorspronkelijk werd gedacht. Verder vervallen in het tweede lid de woorden 'in artikel 1, onderdeel P, van deze Rijkswet'. De laatstvermelde retouche is ter wille van de leesbaarheid.

In de praktijk is reeds de vraag opgekomen, wat rechtens is, indien iemand per 1 januari 1995 het Nederlanderschap heeft verloren doch aan hem nadien maar voor in werking treding van het aanhangige wetsvoorstel – achteraf bezien ten onrechte – een Nederlands paspoort is uitgereikt. Valt een dergelijk persoon onder lid 1 (zodat hij moet opteren) of valt hij onder lid 2 (zodat hij geacht wordt het Nederlanderschap nooit te hebben verloren)? De woorden van lid 2 laten toe te concluderen, dat betrokkene in zo'n geval geacht wordt het Nederlanderschap nooit te hebben verloren. Het zou voor de rechtszekerheid goed zijn, indien deze interpretatie door de

Staatssecretaris gedurende de parlementaire behandeling wordt bevestigd. Indien men namelijk een ander standpunt huldigt, is een speciale overgangsregeling nodig voor gevallen waarin blijkt dat een paspoort na 1995 ten onrechte is afgegeven, terwijl zulks pas blijkt nadat de optietermijn van een jaar ex artikel V lid 1 is verstreken.

4 Tenslotte

Op menig punt geeft de Nota naar aanleiding van het verslag inlichtingen en toelichtingen die helder licht werpen op problemen die opkwamen bij lezing van het wetsvoorstel. De Nota van wijziging stelt verder een aanzienlijk aantal verbeteringen van de voorgestelde wettekst voor. Met betrekking tot diverse bovenvermelde punten blijft nadere toelichting op zijn plaats. Op sommige plaatsen zouden retouches het wetsvoorstel kunnen verbeteren. In het voorgaande zijn daartoe door het stellen van vragen enkele suggesties gedaan. Er blijven tenslotte echter ook punten in het wetsvoorstel, waar ik het hartstochtelijk mee oneens ben: het schrapen van het nationaliteitsgevolg van de erkenning wijs ik af; het met terugwerkende kracht mogelijk maken van ontneming van het Nederlanderschap wegens in het verleden gepleegde frauduleuze handelingen eveneens. Het is evenwel onmiskenbaar zo, dat de hier besproken Nota de hervorming van ons nationaliteitsrecht veel dichter bij het Staatsblad heeft gebracht. Indien stevig wordt doorgewerkt, wordt het waarschijnlijk, dat de eindstreep nog dit millennium wordt gehaald. Met name degenen die kunnen profiteren van artikel V zullen daarvoor dankbaar zijn. Zij staan al te lang in de kou.